Hartmut Elsenhans

Demokratisierung in Afrika – eine unerfreuliche Bilanz

Die Hoffnungen der dritten Welle der Demokratisierung scheinen sich im subsaharischen Afrika nicht zu erfüllen. Seit zehn Jahren ist die Demokratie nicht vorangekommen. Schon wenige Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer hatte sich die Stagnation in diesem Bereich abgezeichnet. Dem Index der internationalen Nichtregierungsorganisation (NRO) Freedom House zufolge nahm die Zahl der freien Länder um ein Land zu, die Zahl der halbfreien um drei ab; die Zahl der nicht freien Länder stieg um vier. Bei einzelnen Ländern gibt es zwar Verbesserungen, bei anderen aber Rückschritte. Bei den halbfreien Ländern lassen sich aber keine Verbesserungen ausmachen, die erwarten ließen, dass sie bald zu den freien Ländern gezählt werden könnten. Auch bei Paradefällen wie Ghana und Kenia zeigen sich keine belastbaren Tendenzen zu einer Festigung der Demokratie.

Wenn man die Demokratie-Typen präziser fasst, gibt es fast keine wirklichen, nämlich konsolidierten Demokratien, auch nicht in Ghana (Westafrika), Kenia (Ostafrika), in Mauritius oder Botswana im südlichen Afrika. Die überwiegende Mehrzahl der freien Länder sind defekte Demokratien oder Hybride. Hier gibt es einzelne Elemente von Demokratie, die aber insgesamt nicht zur tatsächlichen Regierung durch das Volk führen. Wahlen sind häufig formal frei, beim genauen Hinschauen laufen sie im subsaharischen Afrika aber selten ohne Probleme ab. In vielen, selbst auch in nicht freien Ländern gibt es Mehrparteiensysteme, die man besser als Vielparteiensysteme bezeichnen sollte. So stieg in Mali innerhalb weniger Jahre die Zahl der Parteien von ungefähr 50 auf das dreifache. Denn der Partei-Status, möglicherweise noch verbunden mit einem Sitz in einem der Parlamente, verschafft Verhandlungsmacht im Kampf innerhalb der »Elite« um Prestige, Macht und wirtschaftliche Vorteile. Die Zahl der Parteien wächst daher als neuer, demokratische Formen widerspiegelnder Mechanismus des Kampfes innerhalb einer »herrschenden Klasse«.

Die Spaltung zwischen Wirklichkeit und Anschein wird deutlich im Kampf gegen die Korruption. Überall räumen die Regierungen ihm einen hohen Stellenwert ein. Nirgendwo aber geht die Korruption zurück. Unter den 23 Ländern, in denen über 40 % der Befragten Opfer von Bestechungspraktiken wurden, befinden sich 15 Länder aus dem subsaharischen Afrika. Selbst in »Musterdemokratien« wie dem Senegal, Südafrika und Ghana grassiert die Korruption.

Die Mittelschichten sind schwach, vielleicht mit Ausnahme des wirtschaftlich weiter fortgeschrittenen Südafrika, wo sie aber vom Abstieg bedroht sind. Vorherrschend ist der Ausschluss eines großen Teils der Bevölkerung von politischer Beteiligung. Der Grund liegt in der verbreiteten Armut, die auch Ursache dafür ist, dass von funktionierenden Marktwirtschaften in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht gesprochen werden kann.

Gegen diese Armut unternehmen die »Eliten« wenig. Die meisten, auf die es bei politischen Entscheidungen ankommt, befürchten einen Machtverlust im Falle wirtschaftlicher Reformen: Denn sie beziehen ihre Ressourcen nicht aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit auf Wettbewerbsmärkten, sondern aufgrund ihres politischen Zugangs zu Machtzentren, die die wirtschaftlichen Ressourcen kontrollieren.

Wegen des verbreiteten Ausschlusses der Bevölkerungsmehrheit muss man Beispiele für wirtschaftliche Reformen durch demokratische Beteiligung wie die Steck-

nadel im Heuhaufen suchen. Afrika steht unter der Herrschaft von oligarchisch fragmentierten aber vom Zugang zu politscher Macht abhängigen Klassen, die ihre Abkoppelung von den Forderungen der politisch und wirtschaftlich Schwachen mit einem demokratischen Anschein kaschieren.

Gleichwohl herrscht hierzulande die Hoffnung vor, dass auf das Ende der schlimmsten Diktaturen in Afrika eine weitere Öffnung des Kontinents für unseren Typ von Demokratie folgen werde, wenn nur lange genug gewartet würde. Diese Hoffnung wird genährt von der Sichtweise der NROen und der Sozialwissenschaften nach dem Fall der Berliner Mauer. Demokratisierung in Afrika wird beschrieben als institutioneller Wandel, der sich an die Wähler als gesellschaftlich unspezifische Individuen richtet. Dies erinnert an die Elitendemokratie der liberalen Anhänger des Zensuswahlrechts des 19. Jahrhunderts. Deren Forderung nach Beschränkung des Wahlrechts auf wirtschaftlich Selbstständige lässt sich heute nicht mehr durchsetzen. Die im 19. Jahrhundert beabsichtigte Begrenzung der Demokratisierung auf Fragen, die den Begüterten nicht wehtun, muss von den »Eliten« heute daher anders erreicht werden. Hierbei dient das Versagen der Diktaturen als Rechtfertigung dafür, politische Liberalisierung und wachsende soziale Ungleichheit als voneinander wechselseitig bedingt und notwendig darzustellen.

Die »Eliten« haben leichtes Spiel

Die »Eliten« können politische Teilhabe nachhaltig beschränken, weil die als Bedrohung wahrgenommenen Unterschichten aus marginalisierten Menschen bestehen. Marginalisierte verdienen weniger, als zum Überleben nötig wäre. Das ist nicht unbedingt Folge ihrer eigenen mangelnden Produktivität, sondern allein schon dem Druck einer substanziellen Zahl von »überflüssigen« Arbeitskräften geschuldet. Die so genannte »Überschussbevölkerung« ist seit Anbeginn der Entwicklungstheorie deren Kernproblem. Arbeitskraft ist kein knappes Gut, so dass auch die Einkommen durchschnittlich gebildeter Arbeitskräfte nicht steigen.

Zentrales Anliegen von Menschen, die am Arbeitsmarkt letztlich nicht ihr Überleben sichern können, ist der Zugang zu Dienstleistungen. Bei sozialen Auseinandersetzungen in Afrika in den letzten zehn Jahren standen Konflikte um Dienstleistungen staatlicher Verwaltungen meist im Mittelpunkt. Um aber in den Städten die eigene Position zu stärken müssen arme Menschen Koalitionen bilden. Dafür brauchen sie Kriterien, um sich als miteinander solidarisch zu begreifen. Wo das Beschäftigungssystem solche Gemeinsamkeiten nicht stiften kann, wird Ersatz benötigt, z.B. die Herkunft. In der sozialen Ausgrenzung liegt also letztlich ein wichtiger Grund auch für die Zunahme ethnischer Spaltung in den afrikanischen Städten.

Das unterscheidet die afrikanische Entwicklung ganz wesentlich von der in den westlichen Demokratien. Hier stand die Gestaltung des Arbeitsvertrags im Mittelpunkt, beispielsweise im Kampf um den Zehnstundentag. Hier verfügten die Eliten lediglich über das Argument, solche Ordnungen verminderten die Wettbewerbsfähigkeit, was sich aber rasch als Irrtum herausstellte. In Afrika geht es aber um die Steigerung des Zuflusses von Ressourcen, wo die Eliten stets mit dem Hinweis auf die begrenzten Finanzmittel blockieren können, zumal dieses Argument anders als der Hinweis auf verminderte Wettbewerbsfähigkeit realistisch ist.

Arme Menschen ohne Verhandlungsmacht am Markt sind für Zuwendung und Hilfe empfänglich, und damit in besonderer Weise für die Zielsetzung von NROen mit philantropischer Ausrichtung zugänglich. Sie sind vorzeigbar nach außen, rechtfertigen damit die Existenz von NROen, und dienen gegenüber Spendern als Argument. Ausgestattet mit Geldern können westliche NROen lokale Organisationen

klientelistisch an sich binden. Sie exportieren ihre Zielsetzungen und Themen nach Afrika. Häufig stehen sie an der Spitze einer hierarchischen Struktur, die weit ins Land hinein greift, von dem die lokalen Leiter westlicher NROs wenig wissen, meist nicht einmal die Sprache beherrschen.

Die »Eliten« respektieren die NROen, wenn deren Kontakt zu den Armen für ihre Bereicherungspraktiken folgenlos bleibt und den Ressourcenzufluss sichert. Dazu geben die »Eliten« vor, sie verfolgten eifrig die Werte der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung und der Französischen Revolution. Oft sind NROen nicht abgeneigt, dieses reine »Window Dressing« in der eigenen Berichterstattung zu tolerieren. Weil solchen Regimen dann weiterhin Hilfe aus dem Westen zukommt, bleibt auch der eigene Geschäftszweck erhalten.

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen

Der wirtschaftspolitische Diskurs beschränkt sich auf Forderungen nach Marktwirtschaft und Freiheit von politischen Interventionen. Die Verteilungsstrukturen als Voraussetzung für Marktwirtschaft werden nicht thematisiert. Die unabweisbare Abhängigkeit des Profits von steigenden Masseneinkommen bleibt unerwähnt. Das Gegenstück zur Strategie der Europäischen Arbeiter im 19. Jahrhundert, die Realeinkommen zu erhöhen, nämlich die Nutzung von Renten zur Umstrukturierung der Wirtschaft auf die Befriedigung von Massenbedürfnissen wird nicht einmal mehr diskutiert.

Das Diskussionsfeld wird zwei Strömungen überlassen, zum einen der Transitionstheorie und zum anderen der konstruktivistisch konzipierten kulturalistischen Wende. Die westliche Transitionstheorie teilt die Mainstream-Auffassung, der Markt schaffe unabhängig von den Verteilungsstrukturen die Grundlage für Wirtschaftswachstum. Damit entfällt jede wirtschaftlich begründete Umverteilung der Einkommen. Die kulturalistische Wende sieht Normen als tradiert oder durch »Diffusion«, also Lernen von anderen, von außen übertragen. Die in der Geschichte der sozialen Bewegungen so wichtige Frage, wie die materielle Lage durch Lernen aus der eigenen Situation zu Bewusstseinsveränderungen führen kann, wird nicht gestellt. Die Karl Marx folgende Frage nach der Entwicklung der »Klassen an sich« zu »Klassen für sich«, bei denen ein Klassenbewusstsein vorhanden ist, aus dem sich solidarische Handlungsweisen entwickeln – also die für den Kampf um soziale Demokratie entscheidende Frage – bleibt ausgeblendet.

Das Vertrauen in die harmoniebedürftige Sichtweise von Gesellschaften seitens der NROen und die vor Eingriffen in das Eigentum zurück schreckende begrenzte Demokratie passen in unsere westlichen Sichtweisen. Bedeutsam werden sie vor allem aber, weil es im subsaharischen Afrika wenig konfliktfähige gesellschaftliche Gruppen, »Klassen für sich«, gibt. Die Industrialisierung ist so gering, dass Arbeiter immer eine kleine Minderheit sind. Ihre Politik kann maximal besondere Vorteile für die im modernen Sektor Beschäftigten durchsetzen. Auch wenn Gewerkschaftsführungen versuchten, die prekär Beschäftigten des informellen Sektors zu mobilisieren und organisatorisch zu erfassen, waren die Erfolge begrenzt. Seit dem Zusammenbruch der Diktaturen spielen die Bauern nur in wenigen Bereichen politisch eine Rolle, wo sie Exportprodukte für den Weltmarkt herstellen, und hier häufig aufgrund organisatorischer Unterstützung von westlichen NROen.

Für manchen Beobachter mag dieser Befund als Beleg für Afrikas Überspringen der schnöden materialistischen Phase des europäischen Industrialisierungsprozesses erscheinen. Die Entwicklung der neuen aufstrebenden Wachstumsländer in Asien belegt das Gegenteil.

Wer unter den kulturalistisch argumentierenden Autoren hätte vorausgesehen,

dass in einem islamisch geprägten Land Frauen ohne Unterstützung des Staates und der Männer schlagkräftige Gewerkschaften aufbauen könnten. Der massive Ausbau der Textilindustrie in Bangladesch und die damit verbundene Ausweitung der Beschäftigung von Frauen hat hier Proletarier geschaffen, die im Interesse aller Schwachen den Mächtigen neue Regeln abtrotzen. In China hat der massive Anstieg der industriellen Beschäftigung zur spontanen Organisation der Arbeiter von unten geführt: Die staatliche Gewerkschaft bemüht sich inzwischen um Unabhängigkeit vom Staat, um bei den neuen kampfkräftigen Arbeitern Gehör zu finden.

Voraussetzung für diese Steigerung der Beschäftigung war die Fähigkeit zu exportorientierter Industrialisierung. Arbeitskräfte waren in Ost- und Südostasien billig, weil diese Wirtschaften ausreichend Lebensmittel produzierten, so dass sie durch Abwertung ihrer Währungen die internationalen Kosten ihrer Arbeitskräfte senken konnten, und nicht weil die Reallöhne niedrig waren.

Demokratisierung war in Ost- und Südostasien wie 100 Jahre zuvor in Europa eine Folge des Aufstiegs der Unterschichten, die dadurch Verhandlungsmacht erhielten, dass ihre Arbeitskraft gebraucht wurde. Hier stehen die Zeichen für Afrika nicht günstig. Das neu einsetzende Wirtschaftswachstum südlich der Sahara geht von Rohstoffexporten vor allem nach China und Indien aus. Keines der afrikanischen Länder hat nennenswert Arbeitsplätze durch Exporte verarbeiteter Produkte geschaffen. Afrikanische Arbeitskraft ist teuer, weil ein hoher Anteil von Nahrungsmitteln importiert werden muss. China, Indien, Korea, und sogar arabische Länder erwerben Land im subsaharischen Afrika, um Nahrungsmittel für ihre reicher werdende Bevölkerung zu produzieren. Warum gelingt es afrikanischen Bauern nicht, auf solchem Land Nahrungsmittelüberschüsse für die Afrikaner zu produzieren? Solange das nicht erreicht wird, kann der Einstieg in die Ausweitung der Beschäftigung und damit in die Schaffung von Verhandlungsmacht der bislang Marginalisierten nicht gelingen. Solange das nicht gelingt, werden in einzelnen Wirtschaftssektoren Renteneinkommen entstehen, die den »Eliten« erlauben, hierarchisch organisierte politische Strukturen zu schaffen und zu erhalten, an deren Spitze sie weitgehend unangefochten stehen. Sie werden demokratische Aushängeschilder haben, solange der Zugang zu westlichen Ressourcen und Märkten für sie wichtig ist.



Hartmut Elsenhans

ist Professor em. für Internationale Beziehungen an der Universität Leipzig. Zuletzt erschien von ihm: *Kapitalismus global. Aufstieg – Grenzen – Risiken.*